

○これからの日本農業の進むべき道

～「農家を守る政策」から「農業を守る政策」へ～

日本の農業はいま、戦後最大ともいえる構造転換を迫られている。危機の本質は、単に農業従事者が減っていることではない。問題は、農業者が減少する中で、誰が農地を引き継ぎ、どのような経営形態によって日本の農業生産を維持していくのか、ということである。農林水産省によれば、基幹的農業従事者は2000年の約240万人から2023年には116万4千人へと半減した。しかも、65歳以上が82万3千人と約7割を占める一方、20年後の農業を支える中心層となる60歳未満は約24万人にとどまる。高齢世代が一線を退けば、現在の農業構造をそのまま引き継ぐことは極めて難しい。

ここで重要なのは、「農業者をどう増やすか」という問題だけを考えていては、もはや十分ではないということである。農業者の減少を前提とした上で、限られた担い手がより多くの農地を効率的に利用できるようにする。同時に、農業を続ける意思のない人が、農地を無理に抱え続けなくても済む仕組みをつくる。これからの農政には、この二つを同時に進める視点が必要である。

かつての日本の農村では、お爺さん・お婆さん世代が主力となって田畑を守り、勤め人となった現役世代が休日にこれを支え、定年後に農業を引き継ぐという姿が広く見られた。しかし、人口減少と就業構造の変化が進んだ現在、同じ仕組みを次の世代に期待することは難しい。相続した農地を自ら耕作する意思のない人が増えれば、農地は細分化されたまま残り、管理負担が増え、地域の農道や水路の維持にも影響が及ぶ。

実際、農業の現場では、すでに構造変化が始まっている。2025年農林業センサス（確定値）では、農業経営体は83万6千経営体と5年前に比べ22.3%減少した一方、1経営体当たりの経営耕地面積は3.6haに拡大し、経営耕地面積20ha以上の農業経営体が面積全体の約5割を占めるまでになった。また、法人経営体は5年前に比べ10.1%増加している。農業者が減少する一方で、農地を引き受け、生産を維持する経営体が規模を拡大しているのである。

海外に目を向けても、同様の構造変化が見られる。米国の2024年の平均農場規模は466エーカー、約189haであり、フランスでも2020年の平均農業経営面積は69haである。もちろん、これらの数字をそのまま日本の目標にすべきではない。土地条件も作目構成も農村社会のあり方も大きく異なるからである。重要なのは「何ヘクタールにするか」という数字そのものではなく、機械化が可能で、雇用労働を組み込んでも経営が成り立ち、必要な設備や技術に継続的に投資できる、そうした「経営として成立する規模」を確保することである。

また、農業の大規模化は、必ずしも大企業化を意味しない。米国では 2024 年時点で家族農場が農場数の約 97%を占めている。規模拡大と家族経営は両立し得るのであり、重要なのは法人か家族経営かという形式ではなく、十分な生産性と収益性を持ち、次の世代への投資を続けられるかどうかである。したがって、政治が取り組むべきは、現場で始まっている構造変化を無理に止めることではない。農業を続けたい人には効率的に農地を利用できる環境を、やめたい人には農地を適切に手放せる仕組みを、その両方を用意することである。

戦後の農地改革は、寄生地主制を解体し、自作農を創設するという歴史的な役割を果たした。その意義を否定する必要はない。しかし、人口が増加し、農業人口も多かった時代に合理性を持った土地所有構造を、人口減少社会にそのまま適用し続けることには限界がある。戦後は「自作農を増やすこと」が重要だった。これからは、「持続可能な担い手が農地を利用できる状態をつくること」が重要になる。農地を守るとは、所有権を眠らせることなく、農地の利用を生かすことである。

その方向性において、現在の農地中間管理機構、いわゆる農地バンクは重要な制度である。農地バンクは、農地の分散状態を解消し、集積・集約化を進めるため 2014 年に創設された。令和 7 年度には担い手への農地集積率が 62.1%まで上昇し、農地バンクによる集積面積は約 25.9 万 ha、新規集積面積全体の約 6 割を占めている。制度として一定の成果を上げていることは明らかである。しかし、農業者の減少がさらに進むことを考えれば、現在の仕組みだけで十分なのかという問題が残る。農地バンクは、所有者から農地を借り受けて担い手へ貸し付けることを基本とし、一定の場合には農地を買い入れて農家へ売り渡す機能も備えている。だが、本格的な集約化を進めようとするれば、借り手や買い手がすぐに見つからない農地まで、一時的に引き受けなければならない場面が必ず出てくる。

例えば、相続しても耕作する意思のない所有者の農地は、単独では条件の悪さゆえに受け手が見つかりにくい。農地バンクがそうした農地を無制限に引き受ければ財政・管理のリスクが都道府県に集中するため、現行制度では受け手の見つかりやすい農地を中心に集積が進みやすい。それでは集約化を最後まで進められない。必要なのは、「貸し手と借り手をつなぐ仕組み」から一歩進み、農地をいったん引き受け、整え、価値を高めた上で、次の担い手につなぐ仕組みである。

そこで、既存の農地バンクを発展させる形で、国営の「農地再編機構（仮称）」という仕組みを創設してはどうかと考える。その役割は、離農する農家や、相続しても自ら農業を行う意思のない所有者から、農地バンク等を通じて国が農地の寄付を受け入れ、必要な農地を買い入れ、または長期的に借り受けて、一時的に保有できるようにすることである。その上で、単に転貸するのではなく、面的集積、大区画化、排水改良、農道整備などを一体的に行い、農地そのものの生産性を高め、意欲ある農業者や農業法人へ長期的かつ安定的に再配分する。

なぜ、ここに国が関与する必要があるのか。それは、農地の集約化には「今すぐには価値を生まない農地」を一時的に引き受ける機能が必要だからである。使い勝手の悪い農地も、隣接する農地と一体化して排水や農道を整備すれば、価値のある農地に生まれ変わる可能性がある。しかし、その「将来価値」を生み出すまでの期間とリスクを、個々の農業者や都道府県の農地バンクだけに負わせることには限界がある。だからこそ、国が一定のリスクを引き受けるのである。これは、国が永続的に農地を所有するという発想ではない。民間や地域の担い手だけでは引き受けにくい農地を一時的に受け止め、基盤を整え、次の担い手へ渡すための「中継点」として国が機能するという考え方である。

この仕組みは、農地を手放したい所有者にとっても、農地を抱え続ける以外の選択肢をつくる。相続しても耕作する意思のない人に、いつまでも固定資産税の負担を強い続けるより、国が出口を用意するほうが合理的である。一方、担い手にとっては、まとまりを持った農地を安定的に利用できる可能性が高まる。もちろん、国が農地を引き受ければそれで解決するわけではない。どの農地を引き受けるのか、どこまで公費を投入するのか、将来の担い手が見込めない地域をどうするのか、取得した農地をいつ、誰に、どのような条件で再配分するのか。この基準を明確にしなければ、国が使い道のない農地を抱え続けるだけになりかねない。だからこそ、この制度は単なる「農地の買い取り制度」ではなく、地域計画や農地バンク、基盤整備と一体となった「農地再編の仕組み」として設計する必要がある。

そのための財源として、10年間で5兆円規模、年間5,000億円の思い切った集中投資を検討すべきだと考える。令和8年度の農林水産関係予算2兆2,956億円のうち、農業農村整備事業は3,365億円であり、年5,000億円はその約1.5倍、令和6年の農業総産出額10兆7,801億円の約4.6%に相当し、生産基盤と担い手への投資として極端に過大とは言えない水準である。だが、決して小さな金額ではない。だからこそ恒久的な歳出拡大ではなく、集約化、基盤整備、再配分という構造転換を10年で成し遂げる期限付きの集中投資とすべきである。重要なのは、毎年いくら農業者に配るか、ではなく、10年後に日本の農地がどのような構造になっているのか、そこに政策評価の軸を置くことである。

投資をためらうコストのほうが大きい。令和7年3月末時点で、荒廃農地は25.7万haに達し、そのうち再生利用が可能な農地は9.8万haある。何もしなければ農地としての利用可能性が失われ、後から取り戻すにはより大きな費用と時間がかかる。5兆円という金額は、単なる「農業への補助金」ではない。荒廃が進んでから再生や国土管理の費用を負うのか、利用できる段階で集約化と基盤整備に先に投資するのか。これは農政だけではなく、将来世代にどのような国土を残すのかという問題でもある。

大区画化の意義も、ここにある。圃場整備は、単なる土木事業ではない。農地がまとまれば、大型機械の導入、ICT を活用した水管理やスマート農業、雇用労働を組み込んだ経営への転換が容易になる。農林水産省は、大区画化等の基盤整備を実施した地区において、令和 11 年度までに担い手の米生産コストの労働費を現状比で 6 割以上削減することを目標としている。圃場整備は、生産性向上の基盤なのである。ただし、すべての農地を一律に大規模化すべきではない。平地の水田など集約化の効果が大きい地域では大胆に大区画化を進める一方、中山間地域など大規模経営が難しい地域では、共同利用、放牧、環境保全、林地化など、地域の条件に応じた土地利用を選択する。重要なのは「すべての農地を同じ形で残すこと」ではなく、土地ごとに将来にわたって最も合理的な利用方法を選ぶことである。

そして、農地の規模を拡大するだけでは、農業経営は安定しない。大規模化し、法人化し、人を雇用するほど、天候不順や病害、価格下落などによって収益が大きく変動するリスクも高まる。収入保険やゲタ・ナラシといった経営安定対策を活用し、農業者が将来を見通して投資できる環境を整える必要がある。農地を集約し、生産性を高める政策と、経営リスクを支える政策は、別々に考えるのではなく、一体として設計する必要がある。

さらに、人口減少が続く日本では、国内市場だけを前提として農業の成長を考えることにも限界がある。輸出は、国内需要の縮小を補い、農業の成長余地を広げる重要な選択肢である。2025 年の農林水産物・食品の輸出額は 1 兆 7,005 億円となり、13 年連続で過去最高を更新した。米についても、2025 年の輸出量は 4 万 6,573 トン、輸出額は 139 億円に達している。政府は「米・パックご飯・米粉及び米粉製品」の輸出を 2030 年に 35.3 万トンとする目標を掲げている。海外市場の取り込みは、需要を広げ、設備投資や規模拡大を支える収益機会を増やす。

農地を集約し、生産性を高め、経営を安定させ、国内外に販売する。これらは別々の政策ではない。農業者の減少という同じ構造変化に対応するための、一連の政策なのである。同じ考え方は林業にも当てはまる。所有の細分化そのものを維持することを目的とするのではなく、森林を実際に管理し、活用できる主体へ利用を集約することが必要である。農地も森林も、土地を「持っている人」だけを守るのではなく、その土地を「活かすことのできる人」へつなげる仕組みをつくらなければならない。

日本の農業を守るとは、過去の農業構造をそのまま守ることではない。農業を続ける人が、続けられる農業に変えることである。そのために、農地を集め、整え、つなぎ、担い手に渡す。次の世代が、農業を職業として選び、投資し、雇用を生み、家族を養い、企業として成長させることができる。そうした産業としての農業をつくることこそが、人口減少時代における日本農業の進むべき道だと考える。「農家を守る政策」から「農業を守る政策」へ。いま求められているのは、正にその転換ではないだろうか。